«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель директора федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук, доцент

_____ А.С. Емельянов

«12» ноября 2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации - Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП) на диссертацию
Штерна Семена Михайловича
на тему «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Субъекты федерации играют важную роль в функционировании Российской Федерации как федеративного государства. В ведении субъектов Российской Федерации находится ряд вопросов, круг которых определяется на основе положений Конституции Российской Федерации (статьи 72 и 73) Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Для того чтобы субъекты Российской Федерации могли решать вопросы в рамках предметов ведения, они должны быть наделены полномочиями, то есть соответствующими правами и обязанностями. Согласно устоявшейся в науке

позиции предметы ведения и полномочия в совокупности представляют собой правовой институт компетенции.

По мере развития федеративных отношений в Российской Федерации институт компетенции субъектов Российской Федерации также претерпевает изменения, в том числе в финансовой сфере, являющейся наиболее важной из всех компетентностных сфер, поскольку реализация полномочий субъектами Российской Федерации невозможна без соответствующего финансового обеспечения. Этот вывод находит подтверждение в действующем законодательстве. Так, согласно статье 54 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» средства бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации наряду с находящимся в собственности субъекта Российской Федерации имуществом составляют экономическую основу деятельности органов публичной власти субъекта Российской Федерации составляют. Сказанное выше определяет актуальность темы диссертации.

Целевая направленность диссертации состоит в разработке теоретических и практических положений, научно подтвержденных выводов в части правового регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, а также формирование предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Структура работы обусловлена указанной целью и поставленными задачами.

Во введении обосновывается актуальность заявленной темы диссертации, указываются цель и задачи, объект, предмет и степень научной разработанности темы исследования, его методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна работы, теоретическая и практическая значимость, содержатся основные положения,

выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава диссертации «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере» посвящается исследованию понятия компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой и бюджетной сфере, а также выявлению особенностей компетенции и классификации полномочий субъекта Российской Федерации в сфере бюджетов субфедерального уровня. В данной главе проводится соотношение категорий «компетенция», «предметы ведения», «полномочия», анализируются понятия «бюджетные права», «бюджетные полномочия», «компетенция в финансовой сфере», «компетенция в бюджетной сфере» и на этой основе формулируется авторское определение компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере. Пристальное внимание уделено вопросам классификации бюджетной компетенции и бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации; обосновывается, что полномочия субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере делятся на закрепленные в бюджетном законодательстве, законодательстве об организации публичной власти и отраслевом законодательстве.

Во второй главе «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере» анализируется порядок установления и введения налогов и сборов субъектами Российской Федерации и компетенция субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации. Автором исследуется понятийно-категориальный аппарат: «бюджетно-налоговые полномочия», «налоговые полномочия», «фискальные полномочия», «налоговая компетенция»; изучается содержание и распределение налоговой компетенции между уровнями публично-правовых образований. В данной главе обосновывается, что на субфедеральном уровне налоговая компетенция включает в себя полномочия 1) в сфере

нормотворчества, 2) в сфере формирования доходной части регионального бюджета и, как следствие, определения дальнейших направлений расходования собранных средств для удовлетворения публичных интересов и достижения задач, стоящих перед конкретным субъектом Российской Федерации, 3) в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы. Также рассматриваются способы перераспределения доходов между бюджетами различных уровней в том числе межбюджетные трансферты и закрепление отчислений от отдельных видов доходов за иными бюджетами, анализируются достоинства и недостатки этих способов.

В третьей главе «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджетного контроля» изучаются особенности компетенции и порядок осуществления внутреннего и внешнего бюджетного контроля субъектами Российской Федерации. Делается вывод, что компетенция субъекта Российской Федерации в сфере внутреннего бюджетного контроля ограничена рамками федеральных требований, но является более гибкой и вариативной по сравнению с внешним бюджетным контролем. Автором доказывается, что обоснованием права осуществления внешнего бюджетного контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) субъекта Российской Федерации, следует признавать наличие публичного интереса, главными признаками наличия которого являются принадлежность публично-правовому образованию передаваемого юридическому лицу имущества в целях осуществления такой передачи – последующего получения бюджетных доходов.

Интерес представляют рассуждения автора о финансировании делегированных и переданных субъекту Российской Федерации полномочий, о проблемах, связанных с финансовым обеспечением таких полномочий, учитывая, что делегировать и передавать полномочия субъект Российской Федерации может как федеральному центру (на вышестоящий уровень), так

и муниципальным образованиям (на нижестоящий уровень) (с. 40 – 46). При этом диссертант верно отмечает, что в случае, когда полномочия передаются федеральному центру, в законодательстве речь идет о передаче осуществления части полномочий не между публично-правовыми образованиями, а от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти.

Заслуживает положительной оценки проведенная диссертантом классификация бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации исходя из содержания осуществляемой ими деятельности (с. 55 – 57). Так, автором выделяются полномочия субъекта Российской Федерации в сфере нормотворчества, в сфере расходов бюджетов, в сфере доходов бюджетов, в сфере достижения сбалансированности бюджетов, в сфере государственного кредита и долга, в сфере бюджетной классификации.

Автором обоснованно обращается внимание на наличие терминологической неточности в Бюджетном кодексе Российской Федерации при использовании понятия «государственный финансовый контроль» в отношении государственного бюджетного контроля; объясняется, в чем состоит такая неточность и почему в диссертации используется термин «бюджетный контроль», а понятие внешнего (внутреннего) бюджетного контроля используется как равнозначное с внешним (внутренним) государственным финансовым контролем (с. 135 – 136).

Следует согласиться с диссертантом в том, что государственный внутренний финансовый (бюджетный) контроль, реализуемый субъектами Российской Федерации в пределах своей компетенции, внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль – различные понятия, имеющие свое собственное содержание и назначение; что внутренний финансовый аудит – это более широкая категория, включающая в себя предоставление информации, состав которой, как и цели осуществления

такого аудита, закреплены в статье 160-2.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (с. 149 – 151).

В заключении формулируются основные результаты проведенного исследования. Автором указывается на наличие связи между законодательным закреплением компетенции за субъектом Российской Федерации и объемом его бюджетных расходов в том числе в случае с передачей, перераспределением или делегированием полномочий. Диссертантом делается вывод, что в бюджетном законодательстве для закрепления перечня полномочий субъекта Российской Федерации используются очень широкие и обобщенные формулировки, которые применимы ко всему спектру полномочий субъекта Федерации в бюджетной сфере, и что детализация тех полномочий субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, которые относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и реализуются за счет средств региональных бюджетов, и некоторых полномочий субъекта Российской Федерации, которыми они обладают относительно бюджетов муниципальных образований, осуществляется в законодательстве об организации публичной власти. С.М. Штерном обосновывается необходимость дополнения статьи 4 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» и включения в число принципов деятельности контрольно-счетных органов принципа риск-ориентированности контрольных мероприятий.

Научная новизна исследования заключается в выработке диссертантом аргументированных и обоснованных выводов о правовом регулировании компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере. В работе сформулированы теоретические и практические положения, научно обоснованные выводы по правовому регулированию компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере в целом, а также выделены

особенности компетенции субъектов Российской Федерации в бюджетной и налоговой сферах, в сфере осуществления государственного финансового (бюджетного) контроля, установлены особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере. Также С.М. Штерн формулирует авторское понятие компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере и предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

Диссертантом проведена надлежащая апробация исследования посредством выступлений с докладами на научных и научно-практических конференциях, публикаций, в том числе в научных журналах, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

При высокой оценке научной работы следует отметить некоторые дискуссионные вопросы, требующие дополнительного обсуждения.

1. Структурно диссертация состоит из трех глав, каждая из которых посвящена исследованию правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в определенной сфере: 1) в бюджетной сфере, 2) в налоговой сфере, 3) в сфере бюджетного контроля. Однако автором не объясняется, почему компетенция субъекта Российской Федерации изучается именно в этих сферах и почему финансовая сфера им сводится к указанным трем сферам? Почему, например, не выделена сфера государственного долга субъекта Российской Федерации или почему сфера бюджетного контроля вынесена в самостоятельную сферу и отделена от бюджетной сферы?

2. Представляется спорным отнесение компетенции субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации к компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере (параграф 2.2 главы 2). Отношения по определению порядка установления нормативов отчислений доходов от налогов и сборов и неналоговых доходов, а также по

установлению таких нормативов регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации (статьи 7, 8, 9, 46, 56, 58 и т.д.), что согласуется с пунктом 1 статьи 1 указанного Кодекса, согласно которому отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов, относятся к бюджетным. Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах регулирует иные отношения – отношения по установлению системы налогов и сборов, страховых взносов и принципов обложения страховыми взносами, а также общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (пункт 2 статьи 1 Налогового кодекса Российской Федерации). Причем диссертант в работе указывает, что перераспределение налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты, регламентируется не налоговым, а бюджетным законодательством и что это - составная часть компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере (с. 113), но одновременно относит компетенцию субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации к налоговой сфере, что свидетельствует о некотором внутреннем противоречии.

Кроме того, при избранном диссертантом подходе, когда установление нормативов отчислений от налоговых доходов отнесены к налоговой сфере, выпадает вопрос о компетенции субъекта Российской Федерации в части установления нормативов отчислений от неналоговых доходов: в работе данный вопрос не рассмотрен.

3. Под компетенцией субъекта Российской Федерации в финансовой сфере автор диссертационного исследования предлагает понимать совокупность предметов ведения, прав и обязанностей субъекта Российской Федерации, возникающих у него в связи с осуществлением деятельности по аккумулированию, распределению и использованию фондов денежных средств для реализации стоящих перед публично-правовым

образование задач и функций, и включающую в себя как полномочия публично-правового образования (субъекта Российской Федерации), так и полномочия его органов (с. 35 – 36).

В связи с этим требует уточнения вопрос, как соотносятся между собой выделенные диссертантом качестве самостоятельных такие составляющие компетенцию элементы, как «права и обязанности субъекта Российской Федерации» и «полномочия субъекта Российской Федерации»? Не возникает ли дублирование при одновременном упоминании в вышеприведенной дефиниции «прав и обязанностей субъекта Российской Федерации» и «полномочий субъекта Российской Федерации»?

4. На с. 84 диссертации содержится рисунок 1 «Схема межбюджетных трансфертов с участием субъекта Российской Федерации» (далее – Схема). Представленная Схема является неточной и неполной.

Во-первых, на Схеме указан «Бюджет Российской Федерации», что является неточным с точки зрения российского законодательства: согласно статье 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетом бюджетной системы Российской Федерации является федеральный бюджет, а не бюджет Российской Федерации.

Во-вторых, на Схеме отсутствует указание на бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС). Вместе с тем, бюджет ФСС формируется за счет межбюджетных трансфертов, получаемых в том числе из бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 30.11.2024 № 423-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов») и, соответственно, бюджет ФСС включен в систему межбюджетного регулирования и схему распределения межбюджетных трансфертов.

Высказанные выше замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общее признание научной ценности выполненной работы.

Вывод: диссертационное исследование Штерна Семена Михайловича является единолично и самостоятельно выполненной, завершенной научно-квалификационной работой, обладающей внутренним единством, расширяющей научные представления о механизме финансово-правового регулирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Новые положения, выдвигаемые автором для публичной защиты, свидетельствуют о личном вкладе в финансово-правовую науку, могут быть использованы в целях совершенствования финансового законодательства Российской Федерации.

По теоретическому уровню и практической значимости исследование соответствует требованиям, предъявляемым к научно-квалификационным работам, содержащимся в Положении о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 16.10.2024).

С.М. Штерн заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен Тютиной Юлией Викторовной, кандидатом юридических наук, доцентом, ведущим научным сотрудником отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34, тел.: +7 (499) 724-21-06, эл.почта: fin@izak.ru).

Отзыв обсужден и одобрен на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры публичного права Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (протокол от 11 ноября 2025 г. № 14).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства
Института законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор Н.А. Поветкина

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».
Почтовый адрес: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д.34
Тел.: +7 (499) 724-21-06
Адрес электронной почты: fin@izak.ru
Web-сайт: https://izak.ru

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Поветкиной Н.А. удостоверена
Заведующий отделом управления персоналом
ОТДЕЛ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ